

INTRODUCCIÓN¹

CISKA RAVENTÓS*

LOS AÑOS OCHENTA REGISTRARON una amplia expansión de la democracia electoral en todo el mundo. Las corrientes dominantes de las Ciencias Sociales designaron a este cambio como la “tercera ola de democratización” y lo explicaron mediante un enfoque teórico que se dio en llamar el “paradigma de la transición”. Según este paradigma, los países que se encontraban previamente bajo gobiernos autoritarios evolucionaban ahora hacia la democracia. El principal hito de la transición hacia la democracia era la institucionalización de elecciones libres y competitivas, y en menor medida por la existencia de derechos políticos y civiles básicos. Dentro de este marco analítico, el factor clave para la producción de este cambio político era la aceptación de los resultados electorales para la renovación de las autoridades gubernamentales por parte de las élites y los sectores poderosos con capacidad de veto. Algunos de estos actores eran demócratas, mientras que otros aceptaron estas reglas sobre la base de que el gobierno democrático era un mal menor, preferible a las dictaduras que se hallaban en un proceso de declinación. La centralidad de la competencia entre élites

* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

1 Agradezco a Alberto Olvera y a Inés Pousadela por sus valiosos comentarios.

en la definición de la democracia revela la fuerte impronta schumpeteriana en la concepción “transicionista” de la democracia.

Aunque el paradigma de la transición pertenece al campo de las teorías procedimentales de la democracia, su énfasis sobre la conducta de las élites conduce al descuido de otros aspectos que son cruciales al procedimiento democrático. Algunas de estas omisiones se refieren incluso al área más limitada del procedimiento electoral, tan central al paradigma. Ejemplo de ello es la atención limitada que se ha prestado a la regulación de las finanzas electorales –que permitirían un acceso más igualitario a la política con independencia de la riqueza material y evitaría las tendencias plutocráticas– y al acceso equitativo de todos los participantes a los medios de comunicación. Desde una perspectiva más amplia, cabe mencionar otras omisiones tales como la de los derechos efectivos a la participación ciudadana, la responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) de los gobiernos y el imperio de la ley.

Además, el paradigma de la transición supone una definición estrictamente “política” de la democracia, en contraste con las teorías que predominaron en las décadas precedentes. En estas últimas, la democracia era vista como posible sólo cuando se cumplían algunas precondiciones sociales: se requería de un cierto nivel de ingreso, distribución de la riqueza, integración nacional u homogeneidad cultural (Lipset, 1959). Los teóricos y los encargados de diseñar las políticas de la transición aislaron, pues, el proceso político de las cuestiones distributivas que habían estado en el corazón de las tendencias teóricas dominantes y de la hegemonía política socialdemócrata de las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Tuvo la ventaja de que se podía pensar en instaurar la democracia en regiones del mundo donde anteriormente no se había considerado que se podía arraigar este régimen. Sin embargo, tuvo la desventaja de que la cuestión social y distributiva se aisló del debate de la democratización. En América Latina, ello ha resultado en la paradoja de que estos regímenes democráticos han sobrevivido por un tiempo más prolongado que nunca antes pese a que una proporción significativa de la población vive en la pobreza y a que los países registran los niveles de desigualdad más elevados del mundo. Pese a sus falencias, estos regímenes han resultado ser un avance en relación con las dictaduras militares que los precedieron, de forma no menor porque las condiciones políticas de los regímenes democrático-liberales han permitido que nuevamente emerja la cuestión social en los últimos años.

La comunidad de asistencia internacional para la promoción de la democracia en el mundo, que tuvo su origen en la política exterior de los Estados Unidos y que es financiada mayormente por el gobierno de ese país, también adoptó esta perspectiva. La mayor parte del

Sur global ha estado, pues, expuesto al lenguaje y las prácticas que vinculan la institución de las elecciones con la ayuda externa, y estos cambios han sido percibidos como favorables al avance de la democracia (Carothers, 1997).

Dos décadas más tarde, los logros de las nuevas democracias son, en general, restringidos. Aunque la mayor parte de los países celebra elecciones regulares, los ciudadanos de todo el mundo están decepcionados con los resultados de estos regímenes políticos, que no colman sus expectativas. Ello se traduce en desafección y malestar político. En algunos –aunque pocos– países del Sur global este desencanto con la práctica de los regímenes democráticos ha llegado incluso a aumentar las preferencias por un régimen autoritario en amplios sectores de la población. Problemas básicos, tales como la proporción significativa de la población que vive en la pobreza, así como las enormes y crecientes desigualdades sociales y económicas reinantes en la mayor parte de las democracias del Sur, no fueron resueltos. Como ya se ha mencionado, ellos ni siquiera formaron parte del *ethos* de la tercera ola. Sin embargo, los resultados sociales positivos forman parte de las expectativas de la ciudadanía en relación con la democracia, y la democracia debe proporcionar mecanismos de inclusión para resultar sustenable en el largo plazo.

Desde la perspectiva actual, la superficialidad de los presupuestos del paradigma y las prácticas de la transición resulta evidente (Carothers, 2002), y está claro que se requiere una mirada más amplia. Si pensamos que la democracia liberal es un producto nativo de Europa Occidental y los Estados Unidos, y que el contenido de esas democracias es producto de las luchas sociales y políticas que tuvieron lugar en esos países y de los procesos históricos a través de los cuales las demandas populares y las políticas de sus élites fueron –y son– constantemente negociadas y renegociadas, podemos entonces buscar rutas y propuestas diferentes para el Sur global, donde las elecciones han sido importadas y, en algunos casos, incluso impuestas. Este camino, sin embargo, requiere de un distanciamiento respecto de los dispositivos institucionales que caracterizaron el desarrollo de la democracia liberal en Europa y los Estados Unidos para mirar y evaluar, en cambio, los procesos que tienen lugar en el Sur global. Requiere que avancemos desde el estudio de la democracia (en tanto que régimen institucional específico) hacia el estudio de los procesos de democratización. Charles Tilly (2007) ha expuesto recientemente un marco útil para el estudio de la democratización en perspectiva histórica. Dicho autor define a la democracia como una forma de relación entre el Estado y la sociedad que se caracteriza por la inclusión política y la igualdad de todos los ciudadanos, la existencia de consultas recíprocamente

vinculantes entre los gobernantes y los gobernados, y la protección de los ciudadanos respecto de la acción estatal arbitraria. La des-democratización ocurre cuando se producen retrocesos en esos terrenos.

Tilly identifica tres mecanismos generales que conducen a la democratización: el desarrollo de la confianza política, el aumento de la igualdad política, y la disminución de la autonomía de los centros de poder independientes y de su impacto sobre la producción de políticas públicas. El desarrollo de la confianza política tiene lugar cuando “redes de confianza se integran en forma significativa en los regímenes, y por lo tanto motivan a sus miembros a involucrarse en consultas recíprocamente vinculantes” (Tilly, 2007:74). Este proceso supone la disolución o la integración de redes de confianza segregadas y la creación de redes de confianza políticamente conectadas. El segundo mecanismo, el del aumento de la igualdad política, se asienta en el principio de que la democracia requiere del aislamiento de la política respecto de la desigualdad categorial, el cual tiene lugar a través de dos procesos combinados: la reducción de la desigualdad y la separación de la política respecto de la desigualdad en otros terrenos (de modo tal que las diferencias sociales, económicas o étnicas no se traduzcan en diferencias en los derechos políticos efectivos). Finalmente, la disminución de la autonomía de los centros de poder independientes y de su influencia sobre las políticas públicas es una condición necesaria debido a que un requisito de la democracia es que todos los ciudadanos, grupos y centros de poder estén sometidos a la ley. Es particularmente importante que los militares estén subordinados al gobierno civil y que el poder económico concentrado y los actores políticos poderosos se subordinen a la legalidad (O'Donnell, 2003).

En esta concepción más amplia de los procesos que conducen a la creación de regímenes democráticos, la institución de las elecciones, así como la regla de “un ciudadano, un voto”, es una condición importante de la práctica democrática, puesto que proporciona un mecanismo para traducir la igualdad política en la toma de decisiones colectivas y en la selección de gobiernos. Sin embargo, las elecciones claramente no son suficientes, puesto que en y por sí mismas ellas no eliminan los obstáculos para la inclusión y la igualdad política efectivas de todos los ciudadanos. De hecho, cuando las elecciones no están enraizadas en prácticas que garanticen la libre competencia, una amplia participación ciudadana y la construcción de la representación política, a menudo se convierten en una fachada de regímenes que son, en la práctica, autoritarios.

En consecuencia, la igualdad política necesaria para la inclusión efectiva no puede ser considerada como dada, pues diferentes formas de desigualdad social, económica, cultural, educativa y étnica tienen traducción política. La igualdad política plena es un ideal no realizado en el mundo entero. El mayor nivel de igualdad política que existe en

algunos países en comparación con otros es el resultado de prolongados procesos históricos, y no un punto de partida. La ausencia –o las limitaciones– de la igualdad política es un punto de partida necesario para la discusión de la democratización. Ello amplía también nuestra perspectiva analítica pues nos lleva a preguntarnos acerca de los procesos que conducen al desarrollo de la ciudadanía.

El descontento con los resultados y logros de los regímenes democráticos ha llevado a los académicos a tomar distancia crítica de las concepciones más restringidas de democracia, hacia procesos en que los ciudadanos se involucren en la política y en las luchas sociales. En consecuencia, las principales tendencias de la investigación reciente en relación con la democratización en el Sur han girado en torno de la promesa de la participación ciudadana. Buena parte de la investigación realizada trata acerca del impacto de la participación ciudadana sobre el logro de metas sustantivas en la distribución del poder y los bienes sociales y económicos a través de movimientos sociales y organizaciones ciudadanas. No obstante, muy a menudo estas investigaciones no elaboran acerca del impacto que estas experiencias colectivas tienen sobre el régimen político. El nivel del régimen es desestimado como relativo a la democracia “formal”, “electoral” o “liberal” y es visto a menudo como impenetrable pese al hecho de que es allí donde son tomadas las decisiones políticas que tienen las mayores implicaciones.

Como resultado de estas tendencias, la mayor parte de los trabajos presentados en este taller –y el eje de nuestras discusiones– trata acerca de diferentes formas de participación popular, es decir, de la participación de grupos subalternos en movimientos sociales y organizaciones, o en la planificación e implementación de programas gubernamentales. Los artículos presentados buscan, pues, responder dos clases de preguntas. En primer lugar, ¿ha producido la participación ciudadana cambios institucionales y culturales en el régimen político? En caso afirmativo, ¿de qué modo? ¿Qué puede aprenderse de esas experiencias? En segundo lugar, ¿han contribuido las diferentes formas de participación a la democratización de los regímenes políticos en el Sur? ¿Qué relaciones entre sociedad civil y sociedad política han sido conducentes a mejoras en la representación? ¿Es la política de la representación de los movimientos sociales y de la sociedad civil conducente a la profundización de la democracia?

En las páginas que siguen describo rápidamente las contribuciones que los trabajos aquí compilados hacen a esta discusión.

La primera parte del libro trata acerca de la participación ciudadana en la sociedad civil. El esfuerzo más ambicioso en ese sentido es el de Dagnino, Olvera y Panfichi. Dichos autores presentan algunas conclusiones de un proyecto de investigación que se extendió a lo lar-

go de muchos años y que relevó experiencias participativas en muchos países latinoamericanos, en busca de las numerosas innovaciones en la articulación entre Estado y sociedad que han producido resultados democráticos. Por un lado, el trabajo presenta una caracterización de lo que los autores denominan el proyecto democrático-participativo; por el otro, proporciona algunos ejemplos de experiencias democráticas participativas. Se centra en (1) las innovaciones institucionales que han buscado aumentar el control y la rendición de cuentas, con un énfasis particular en aquéllas que suponen iniciativa y participación ciudadanas; (2) la creación de espacios públicos que vuelven público el conflicto y aseguran que los diferentes intereses y posiciones debatan y deliberen acerca de las diversas opciones y proyectos políticos; y (3) lo que los autores llaman “interfaces” entre el Estado y la sociedad civil. Estas interfaces refieren a “lugares y momentos de interacción entre actores sociales y políticos, limitados por instituciones o prácticas normalizadas, en los cuales visiones e intereses en conflicto son presentados, hechos públicos y negociados”. Estos espacios son tanto instituidos como instituyentes, abriendo así la posibilidad de la politización en torno de las cuestiones políticas y las políticas públicas.

El repaso de las experiencias estudiadas a lo largo de la última década ha llevado a los autores a determinar que las principales contribuciones del proyecto democrático-participativo han sido la ampliación del campo de la política y la construcción de ciudadanía por medio de innovaciones en la relación entre Estado y sociedad. La re-politización de los conflictos que el proyecto neoliberal había confinado al terreno de la capacidad técnica o la filantropía y la colocación del conflicto en el centro de la empresa política conducen a la resignificación de la política. A pesar del horizonte de esperanza que abren estas experiencias, sin embargo, los autores también señalan limitaciones en términos de la naturaleza limitada y fragmentaria del proyecto democrático-participativo. La participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en consejos que asignan recursos públicos encuentra sus límites en lo restringido de los montos de dinero que han de ser distribuidos. Las experiencias de creación de espacios públicos son limitadas por el impacto social de los medios de comunicación comerciales, que no siguen la lógica de la politización de los temas o de la igualdad en la participación de posiciones e intereses. Los esfuerzos societales para asegurar el control y la rendición de cuentas son limitados por la asimetría entre estas organizaciones y los recursos políticos y económicos de los factores de poder, que los habilitan para sortear los esfuerzos por volverlos responsables por sus acciones sociales y políticas.

En el mismo campo de investigación que Dagnino, Olvera y Panfichi, Chaguaceda examina las diferentes formas del “espacio asocia-

tivo” en la Cuba contemporánea. Éste es definido como las formas relativamente autónomas de agrupamiento y acción colectivos, ajenas a la institucionalidad política y económica, que canalizan la actividad voluntaria de los ciudadanos en disímiles esferas de interés particular, caracterizadas por lógicas de reciprocidad, solidaridad, interacción simétrica y defensa de identidades comunes.

La contribución de estos espacios asociativos a la democratización reside en su contribución a la construcción de confianza e integración social, así como a la creación de una esfera sociopolítica más allá del Estado. Sin embargo, no resulta claro cuál es el impacto político más amplio de estas asociaciones.

Ambas contribuciones encuentran que el discurso de la participación es un campo minado que crea dificultades para el desarrollo conceptual y para la acción de los grupos sociales. Parten de la existencia de “confluencias perversas” de distintos proyectos y acepciones de la participación. En el caso de Dagnino, Olvera y Panfichi, parten de la conceptualización hecha por Dagnino (Dagnino, 2004), de que tanto el proyecto democrático de la izquierda como el proyecto neoliberal proclaman las virtudes de la participación, aunque con implicaciones diferentes y en última instancia opuestas en lo que se refiere a las relaciones de poder y al campo de la política. La acepción de la “lógica perversa” en Chaguaceda es relativamente diferente, en la medida en que la sitúa entre el concepto del espacio asociativo de las organizaciones y el de la lógica burocrática, que predomina en –aunque no es exclusiva del– Estado y las organizaciones paraestatales.

La segunda parte del libro trata acerca de la participación en la acción contenciosa de los movimientos sociales, e incluye tres trabajos. Dos de ellos tratan acerca de los movimientos sociales en Argentina en los inicios del siglo veintiuno: la investigación de Inés Pousadela acerca de la experiencia de las asambleas barriales de Buenos Aires (2001-2003), y la de Gabriela Bukstein sobre el movimiento piquetero. El tercer trabajo incluido en esta sección es el estudio de Gudavarthy y Vijay sobre la lucha de los pobladores de Kazipally, India, contra la contaminación provocada por industrias que cuentan con apoyo gubernamental.

Inés Pousadela analiza la participación ciudadana en el contexto de la profunda crisis de representación que alcanzó su punto álgido en los días 19 y 20 de diciembre de 2001 en Argentina. La autora examina el discurso acerca de la representación y la deliberación políticas desarrollado por las asambleas barriales que emergieron de dicha crisis. Una idea importante que surge de su trabajo es que los acontecimientos del 19 y el 20 de diciembre muestran de qué modo las coyunturas críticas y la movilización ciudadana pueden contribuir a producir resultados democráticos. El 19 de diciembre el gobierno declaró el estado

de sitio para controlar la amenaza de ingobernabilidad. Durante esa noche masas de ciudadanos tomaron las calles en abierto desafío al toque de queda. Horas más tarde, renunció el presidente. A diferencia de lo sucedido en otros momentos de la historia argentina, los militares no intervinieron. En cambio, diferentes líderes, partidos y las autoridades que aún permanecían en pie buscaron a lo largo de un período que se extendió por varios meses una solución para llenar el vacío político.

El breve episodio del 19 de diciembre y lo ocurrido en los meses subsiguientes demarcan dos diferencias cruciales con el pasado en términos del proceso de democratización: (1) el rechazo activo por parte de los ciudadanos hacia una estrategia de poder autoritaria y (2) la falta de voluntad o de capacidad de los militares para tomar el mando en un momento crítico, contribuyendo de modo decisivo a la definición del curso de los acontecimientos. Por añadidura, la acción colectiva imbuyó de poder a esos ciudadanos al reunirlos en la persecución de un objetivo compartido.

La segunda parte del trabajo de Pousadela trata acerca de los discursos sobre la representación y las formas del poder político detentado por los miembros de las asambleas barriales que emergieron como resultado de la movilización. La elaboración de la crisis de representación condujo a un profundo cuestionamiento de la democracia representativa, a través de reuniones, deliberaciones y discusiones que tuvieron lugar a lo largo de varios meses. Sin embargo, a medida que se restauró cierta “normalidad”, la asistencia a las asambleas fue declinando, dejando tras de sí relativamente pocos logros en relación con las esperanzas y las metas iniciales de sus integrantes.

Pousadela concluye con una nota de incertidumbre en lo que se refiere a la contribución de largo plazo de las asambleas a la democratización. Sus logros en el nivel institucional son claramente restringidos, puesto que la mayor parte de las asambleas han dejado de reunirse y aquellas que han continuado haciéndolo han modificado sus objetivos. No obstante, también está claro que ellas crearon nuevos discursos y prácticas de deliberación. También pueden haber contribuido a la creación de cierta forma de capital social a nivel local, dado que muchos vecinos que nunca antes habían hablado unos con otros se conocieron y participaron juntos en la asamblea del barrio. Hay acuerdo entre los integrantes de las asambleas respecto de que esas prácticas podrían reactivarse si y cuando golpee una nueva crisis. Además, la activación de una ciudadanía ahora consciente de los límites de la democracia representativa podría forzar a los gobiernos a rendir mayores cuentas de sus acciones, manteniéndolos de ese modo bajo control. Por último, pero no por ello menos importante, cabe señalar que como resultado de las interacciones de las asambleas con los gobiernos y los políticos

locales, éstos ya no tienden a ser vistos como una masa corrupta indiferenciada, y los ciudadanos son más capaces de establecer diferencias entre ellos. Sin embargo, sólo el tiempo podrá decir si se trata de los efectos efímeros de un conjunto de acontecimientos críticos o, en cambio, de los resultados duraderos de un proceso de aprendizaje colectivo disparado por una situación traumática.

Gabriela Bukstein trabaja sobre otra forma de acción colectiva contenciosa que emergió en Argentina en los años noventa, la de los piqueteros. Se trata de organizaciones de desocupados que unieron a los antiguos trabajadores de las áreas de la economía que fueron eliminadas, generando la destrucción de miles de empleos. Estas organizaciones utilizaron piquetes (cortes de calles) como forma privilegiada de lucha; de ahí su nombre. Bukstein rastrea el desarrollo de un grupo específico, el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (MTD-Evita), centrando su análisis en las formas en que su éxito en el nivel de las bases y a través de la acción colectiva contenciosa se traduce en formas de participación tradicionales a nivel local, a través de la participación del líder del movimiento en el gobierno local. La autora considera que los principales resultados democráticos de sus acciones son el aumento de la formulación de demandas populares, la articulación de las organizaciones territoriales, la institución de asambleas para la discusión de los problemas y la toma de decisiones mediante una modalidad organizativa horizontal. Subraya también el modo en que estos espacios de encuentro y discusión entre vecinos revierten el fatalismo en el que estuvo imbuída la lucha política durante los años noventa y “restituyen a los individuos su capacidad de ser verdaderos actores de la vida pública”, a la vez que reconstruyen los vínculos y la confianza colectiva.

La tercera contribución a esta sección analiza un conjunto de actos de resistencia emprendidos por los pobladores de Kazipally contra una industria que amenaza no solamente sus medios de vida sino también su salud. Gudavarthy y Vijay explican de qué modo un área pobre fue incluida en un programa de incentivos para el desarrollo industrial en áreas periféricas, lo cual condujo a la atracción de industrias altamente contaminantes, de propiedad tanto transnacional como local, que contaminaron la tierra y el agua. Estas empresas realizaron lobby en círculos políticos, sobornaron funcionarios y se vincularon con la mafia para sostener sus prácticas industriales ilegales. A través de entrevistas con tres grupos de pobladores (una asociación de granjeros, un grupo de jóvenes y una asociación de microcréditos para mujeres), los autores encuentran que “toda vez que han producido cuestionamientos estructurales a través de la actividad política colectiva, sus protagonistas se han enfrentado tanto a medios inciviles de represión por parte de los aparatos coercitivos del Estado, como el de la policía, como a la

coerción procedente de la mafia organizada”. En tres oportunidades los pobladores exigieron el cierre de las industrias contaminantes, en 1989, 1994 y 1995. En cada una de esas ocasiones los líderes del movimiento fueron acusados de intento de asesinato y fueron atacados por la mafia local, hasta el punto de que se vieron obligados a dejar el pueblo. En el 2005, sin embargo, el caso llegó a la Corte Suprema. Pese a las amenazas, los pobladores se movilizaron en grandes números para testificar contra la industria. Cuando los industriales se dieron cuenta de que podía irles mal en la audiencia, atacaron a un activista de Greenpeace, dispersando así la atención. Al día siguiente la industria sobornó a un grupo de pobladores para que acudieran a la audiencia en su defensa.

En paralelo con esta “demanda estructural” de los pobladores, los autores también señalan la existencia de otras luchas por empleo, reparaciones de los tanques de agua, prohibiciones de que las industrias arrojen desechos no tratados en el tanque del pueblo y el establecimiento de un centro de salud (pues la incidencia de algunas enfermedades es de entre 200 y 300 veces las tasas normales). No obstante, ninguna de estas demandas ha sido atendida. Además, la provisión de compensación monetaria y de oportunidades de empleo para determinados individuos ha contribuido a dividir a la comunidad en torno del acceso a los beneficios.

El trabajo de Gudavarthy y Vijay nos deja con la sensación de que la carencia de poder de estos pobladores es extrema y no hallará soluciones fáciles, pese al coraje que demostraron en su lucha contra las industrias. Su falta de protección frente a acciones estatales y no estatales arbitrarias ha debilitado su acción política, dañado su medio ambiente y su salud, y dejado sin respuesta los interrogantes acerca de las posibilidades de democratización en condiciones de desigualdad tan extrema de recursos y acceso al sistema político. Esta contribución, más que ninguna otra de las presentadas en el taller, nos deja con la sensación incómoda de que existen situaciones en que las condiciones básicas para la democratización están ausentes y donde ninguna lucha podría cambiar las cosas. ¿Cuántas aldeas del Sur global están expuestas a condiciones similares? ¿Pueden obtenerse resultados democráticos a partir de luchas que son tan desiguales, con poblaciones tan olvidadas por el imperio de la ley?

La tercera sección del libro se aparta de las cuestiones de la participación ciudadana en la democratización y se centra en el rol de las instituciones. El trabajo de Gillian Hui Lynn Goh analiza la impresionante reforma legal que ha tenido lugar en China luego de la masacre de Tienanmen (1989). La aprobación y la aplicación de leyes que protegen a los ciudadanos de la acción arbitraria del Estado ha conducido al crecimiento exponencial de asociaciones locales, movi-

mientos de protesta y denuncias ciudadanas de corrupción y prácticas irregulares por parte de funcionarios del Estado, así como a la institucionalización de las elecciones a nivel local. Las células del Partido Comunista Chino se han debilitado o han desaparecido en buena parte de la China rural, y han sido sustituidas por asociaciones del gobierno local. Tal como lo hace Chaguaceda, la autora identifica aquí a la autonomía respecto del poder y la intervención estatales como el principal cambio necesario para impulsar el desarrollo de la vida asociativa democrática a nivel local. Su énfasis sobre los cambios institucionales y legales que han tenido lugar a lo largo de las últimas dos décadas pone de manifiesto la importancia de los cambios regulatorios para el avance de la democratización. No obstante, la autora muestra también que el progreso no es lineal, tal como lo ilustra el caso de la represión arbitraria que tuvo lugar contra una organización religiosa, el Falun Gong. En este incidente, el Partido Comunista recurrió nuevamente a la acción discrecional del gobernante, una práctica que se halla fuertemente enraizada en la cultura política china desde la época de los emperadores, invalidando de ese modo el imperio de la ley en tanto que principio universal aplicable a todos por igual.

La contribución de Alex Frempong trata acerca de los cambios institucionales que han tenido lugar en Ghana en el terreno electoral. Con su trabajo terminamos de cerrar el círculo, regresando al punto de partida de la institucionalización de las elecciones, de la importancia de regular las elecciones para tornarlas libres e imparciales, de modo tal de hacer posible la regla “un ciudadano, un voto”. Frempong muestra de qué modo una Comisión Electoral independiente ha desempeñado un rol crucial en la regulación de las elecciones desde 1992, conservando su autonomía a la vez que manteniéndose en comunicación permanente con otros actores políticos. La independencia, el diálogo y las consultas parecen haber sido la clave del éxito de Ghana. Una innovación particularmente importante de la Comisión Electoral ha sido la creación de un sitio para la construcción de consensos con representantes de los partidos políticos, el Comité Asesor Interpartidario. Adicionalmente, actores políticos muy diversos que incluyen a ONGs, iglesias y organizaciones de jóvenes y de mujeres han asumido roles en la observación electoral. Los medios de comunicación han contribuido mediante la provisión de una amplia cobertura del proceso electoral, generando interés en la población. En el comentario de Jorge Rovira a este trabajo, la importancia del Comité Asesor Interpartidario es subrayada mediante su comparación con la experiencia de Centroamérica.

La cuarta y última sección del libro incluye un trabajo de Ashok Swain sobre derechos de las minorías en el cual se afirma que la democracia en y por sí misma no necesariamente protege a las mi-

norías, puesto que la regla de la mayoría puede conducir al abuso de los derechos de los grupos minoritarios, incapacitados de alcanzar sus objetivos. En consecuencia, Swain sostiene que se requiere de normas y regulaciones para la protección de los grupos cuantitativamente desaventajados.

Nuestros principales y más acalorados debates a lo largo del taller estuvieron vinculados con el grado en que las experiencias de participación conducen a resultados democráticos. ¿Es acaso democrática toda participación popular? ¿Son sus resultados siempre democráticos? Esta discusión fue disparada por el marco de análisis para la política popular provisto por Partha Chatterjee (2004). Chatterjee no da por sentada ninguna forma institucional específica para la política de los países que no comparten la experiencia histórica del occidente desarrollado. Sugiere, en cambio, que la política en “la mayor parte del mundo”² (expresión similar a lo que aquí denominamos el “Sur global”) “está condicionada por las funciones y actividades de los sistemas gubernamentales modernos que han pasado a integrar en todas partes las funciones esperadas de los gobiernos” (Chatterjee, 2004: 3). Las relaciones directas entre los sectores subalternos y el Estado dan forma a la política en aquello que el autor llama “sociedad política”. Estas relaciones circunvalan la mediación de la sociedad civil, que en el modelo occidental es considerada una parte natural de la democracia, y construyen diferentes formas de mediaciones. Este paso teórico desplaza el centro del debate desde el campo de la democratización hacia el de la gubernamentalidad (*governmentality*), y arroja nueva luz sobre las luchas populares y la acción estatal al enfrentar las demandas populares, puesto que ellas no conducen *necesariamente* al desarrollo de la ciudadanía o a la democratización.

Del debate en torno del marco provisto por Chatterjee surgieron dos cuestiones importantes. En primer lugar, que para los académicos tanto africanos como latinoamericanos presentes, lo que Chatterjee denomina sociedad política pertenece de hecho al campo de la sociedad civil. En otras palabras, las tradiciones africana y latinoamericana no enfatizan la naturaleza “civil” y legal de la sociedad civil, sino en cambio las formas históricamente específicas en que la sociedad organizada se relaciona con el Estado. Éstas pueden ser civiles o inciviles, legales o ilegales. La segunda cuestión es aún más importante. El marco analítico de Chatterjee abre camino al examen de la relación entre el Estado y los sectores subalternos más allá de la democratiza-

2 “En un sentido general, las partes del mundo que no intervinieron directamente en la historia de la evolución de las instituciones de la moderna democracia capitalista” (Chatterjee, 2004:3).

ción. En consecuencia, no todas las formas de participación popular son democráticas y, en segundo lugar, no todos los procesos participativos conducen a resultados democráticos. Lo que es más importante, muchas preguntas permanecen sin respuesta en lo que se refiere a las condiciones de participación conducentes a la ciudadanía plena y la gobernabilidad democrática. Este debate ilumina un terreno para la construcción teórica y la investigación empírica que nos obliga a cuestionar nuestros presupuestos acerca de la participación popular y sus posiblemente diversos vínculos con la democratización.

Sin embargo, las experiencias de participación que los autores escogieron para exponer en el taller se encuentran, todas ellas, relacionadas con la búsqueda de la democracia, lo cual significa que pertenecen a un subconjunto de formas de participación que se compone de aquellas que son, o aspiran a ser, conducentes a la democratización. Para organizar el balance del impacto sobre la democratización de las experiencias analizadas en el taller, me permito introducir el análisis de Tilly (2007) en torno de los tres procesos siguientes.

EL DESARROLLO DE LA CONFIANZA POLÍTICA

Las contribuciones a este libro hallan evidencia fuerte de avances en términos del desarrollo de la confianza política. Varios de los trabajos señalan la importancia de experiencias participativas que llevan a los ciudadanos a encontrarse, actuar juntos, identificar intereses compartidos y construir identidades comunes (Dagnino, Olvera y Panfichi; Chaguaceda; Bukstein; Pousadela). En este sentido puede afirmarse que la cuestión se refiere en gran medida a la construcción de redes de confianza políticamente conectadas. Es importante subrayar que muchas de estas redes son creadas *a través de* la acción política, lo cual significa que estas redes no existen con anterioridad para ser *luego* integradas políticamente. En la mayor parte de los casos expuestos en los trabajos, las personas se han encontrado y desarrollado confianza política en el curso de la acción política.

EL AUMENTO DE LA IGUALDAD POLÍTICA

El empoderamiento (*empowerment*) de los ciudadanos también parece contribuir a la democratización en términos del aumento de la igualdad política. La activación de los ciudadanos en y por sí misma supone demandas de reconocimiento. Sin embargo, también es evidente que la inclusión plena es aún un objetivo a ser alcanzado. Los piqueteros son en gran medida trabajadores estructuralmente desempleados, personas que no pueden esperar regresar a sus empleos porque han desaparecido y no han sido creados otros nuevos (y cuando lo sean, es altamente probable que ellos no cuenten con las capacidades o des-

trezas requeridas, como suele suceder en el caso de los desempleados de largo plazo). La acción política los torna visibles e introduce sus demandas en la esfera pública. No obstante, sus privaciones sociales y económicas también los vuelven más vulnerables a relaciones desiguales tales como el patronazgo y el clientelismo. Los asambleístas de clase media retratados por Pousadela son en ese sentido menos vulnerables. Existe, sin embargo, un alto grado de desigualdad entre ellos y los poderosos propietarios del capital que lograron evitar las restricciones establecidas por el *corralito* (congelamiento de los depósitos bancarios). Dagnino, Olvera y Panfichi subrayan la escasez de recursos a ser distribuidos a través del presupuesto participativo. Muestran también los intentos de los funcionarios de la burocracia por limitar el poder de los consejos consultivos. Chaguaceda resalta el caso de las asociaciones que pagan su independencia con la falta de acceso a los recursos estatales. En resumen, la participación y las luchas populares contribuyen a la igualdad política y tornan a los diversos actores visibles en la esfera pública, pero las relaciones de poder siguen siendo extraordinariamente asimétricas, y los ciudadanos comunes aún enfrentan enormes dificultades cuando actúan políticamente.

LA REDUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y EL IMPACTO DE LOS CENTROS DE PODER INDEPENDIENTE SOBRE LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La disminución de la autonomía de los centros de poder independiente en el ámbito de las políticas públicas exhibe resultados encontrados. El caso más dramático de un amplio grado de autonomía de los actores poderosos es el que presentan Gudavarthy y Vijay, en el cual está claro que la enorme desigualdad en el acceso a la acción legal entre los aldeanos y los dueños de las fábricas coloca a aquéllos en una extraordinaria desventaja, hasta el punto de amenazar las redes de confianza entre ellos. Los dueños de las fábricas y las mafias locales son centros de poder relativamente autónomos que destruyen la forma de vida de los aldeanos y amenazan sus vidas. En consecuencia, la corajuda resistencia de los aldeanos y su alianza con activistas de ONGs resultan insuficientes, y no conducen al debilitamiento del poder relativo de las mafias y los dueños de las empresas.

En América Latina, Pousadela apunta a un cambio muy significativo respecto del pasado: la inusual acción política de los ciudadanos y la inacción de los militares. En su descripción del 19 de diciembre de 2001, los ciudadanos movilizados rechazaron el estado de sitio y exigieron no menos, sino más democracia. Los militares no intervinieron ante el fracaso del gobierno civil. Se trata, claramente, de un movimiento hacia la democratización en relación con las dictaduras

militares de dos décadas atrás, cuando los militares intervenían con frecuencia en momentos como este.

Con todo, parece seguir existiendo dos problemas importantes en relación con los poderes independientes: la falta de *accountability* de los funcionarios públicos que no aceptan sujetarse a los términos de la ley, y el poder autónomo de los negocios. Estas cuestiones no fueron directamente tratadas en el taller debido al ángulo desde el cual fue encarado el tema. Puede, pues, afirmarse que uno de los defectos del enfoque sobre las experiencias participativas para el estudio de la democratización es que crea grandes puntos ciegos tales como los relativos al estudio de la política de las élites.

El rechazo de los funcionarios a someterse al imperio de la ley es particularmente evidente en el trabajo de Gillian Hui Lynn Goh. También es mucho lo que puede inferirse de las experiencias latinoamericanas: mientras que la política participativa se restringe al nivel local y se aplica a presupuestos relativamente pequeños, las decisiones a nivel nacional están sólidamente aisladas del control ciudadano. De este aislamiento se derivan dos problemas: los límites del acceso ciudadano a cuestiones distributivas cruciales, y la corrupción de los funcionarios públicos.

El poder autónomo de los negocios frecuentemente se expresa a través de la acción conjunta de corporaciones transnacionales y empresas nacionales. Ellas actúan como un formidable poder autónomo que no es obligado por el Estado a rendir cuentas. Además, la revolución neoliberal ha debilitado la capacidad estatal en relación con el poder de los negocios. Esta situación es particularmente aguda en el Sur global, donde las políticas de las instituciones financieras internacionales han contribuido a este cambio en las relaciones de poder. Esto resulta particularmente visible en el rol de las empresas en el estudio de Gudavarthy y Vijay. Para el caso de Argentina, Pousadela señala que los grandes capitales concentrados no fueron igualmente afectados por el “corralito” que redujo los ahorros de los ciudadanos comunes. Para resumir el argumento, es posible afirmar que los principales obstáculos para la democratización en el Sur global residen en la dificultad para disminuir el poder autónomo de las élites políticas y económicas.

Nuestras conclusiones son limitadas y tentativas. La participación ciudadana *puede* contribuir –y en muchas circunstancias *de hecho* contribuye– al desarrollo de ciudadanos más informados y activos. Sin embargo, los límites de los modelos participativos apuntan en dirección de los otros elementos necesarios para la democratización de los regímenes políticos y del problema de cómo alcanzarlos en el marco de las extraordinariamente asimétricas relaciones de poder que predominan en el Sur global. La presencia de ciudadanos capaces de actuar es parte de la ecuación, pero con eso no alcanza. La creación de insti-

tuciones que protejan a los ciudadanos contra la acción arbitraria del Estado o de otros actores sociales o políticos, les proporcionen acceso a información precisa, y obliguen a los funcionarios públicos a rendir cuentas, es igualmente necesaria para el desarrollo democrático. Las contribuciones que se centran en los marcos legales e institucionales (Goh, Freepong y Swain) arrojan alguna luz en esta dirección. No obstante, ello nos conduce nuevamente a la modelización de la democracia en términos de los valores y las instituciones de la “moderna democracia capitalista”. Aún está por verse si esta es la única forma posible de democracia. En términos de este modelo, el principal problema que queda por resolver en el Sur –y posiblemente también en el resto del mundo– es el del poder y la autonomía de las élites, y la aceptación por parte de éstas del imperio de la ley para todos. Se trata, como bien lo sostuvo Miliband tanto tiempo atrás, de un elemento propio de las tensiones internas de la “moderna democracia capitalista”.

BIBLIOGRAFÍA

- Carothers, Thomas 2002 “The End of the Transition Paradigm” en *Journal of Democracy* (Washington DC) Vol. 13, N°1, enero.
- Carothers, Thomas 1997 “Democracy Assistance: The Question of Strategy” en *Democratization* (London) Vol. 4 N°3, otoño.
- Chatterjee, Partha 2004 *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World* (Delhi: Permanent Black Publishers).
- Dagnino, Evelina 2004 “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva” en Grimson, Alejandro *La cultura en las crisis latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- De Sousa Santos, Boaventura (coord.) 2004 *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Lipset, Martin Seymour 1959 “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” en *The American Political Science Review* (Washington DC) Vol. 53, N°1, marzo.
- Miliband, Ralph 1969 *The State in a Capitalist Society: An Analysis of the Western System of Power* (Londres: Weidenfeld & Nicholson).
- O'Donnell, Guillermo 2003 “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos” en O'Donnell, Iazzetta, Vargas *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía* (Rosario: PNUD/Homo Sapiens).
- Putnam, Robert 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Tilly, Charles 2007 *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).